Бошко Мијатовић
Драгољуб Поповић
Слободан Самарџић

ЗАЈЕДНИЦА
СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ

предлог уставне реконструкције СР Југославије

Центар за либерално-демократске студије
Београд – Смедеревска Паланка, 2000

Бошко Мијатовић, Драгољуб Поповић, Слободан Самарџић

ЗАЈЕДНИЦА СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ
предлог уставне реконструкције СР Југославије

Уредник:
проф. др Драгор Хибер

Издавач:
Центар за либерално-демократске студије, Београд – Смедеревска Паланка

За издавача:
др Зоран Вацић

Ликовно-графички уредник:
Зоран М. Благојевић

Штампа:
„ФОРМАТ“, Београд

Тираж:
500 примерака

Београд, 2000

Аутори се захваљују
Фондацији Фридрих Еберт на подршци овој студији

Садржај

Увод

Од свог оснивања априла 1992, федерација Србије и Црне Горе, тзв. СР Југославија, није функционисала као нормална држава. Уместо да у свему превазиђе злосрећну бившу федерацију, она ју је готово у свему подражавала. Док је како-тако функционисала, било је то више у кључу директног договарања и особеног нагодбењаштва представника републичких власти него у духу и по слову устава. Када су ови извори „заједништва“ пресушили, њен опстанак зависи искључиво од воље великих сила и тренутно се држи о концу Резолуције Савета безбедности УН бр. 1244 донете поводом Косова и Метохије.

Већина грађана Србије и Црне Горе дубоко је несагласна са оваквим стањем. Нажалост, већинско мишљење о томе не може политички да се артикулише, нити да дође до свог израза. У Црној Гори референдум о независности већ дуго је политичка тема владајуће коалиције од примарног значаја. Политичка јавност је, међутим, дубоко подељена око овог питања. У Србији, која је суочена са питањем властитог опстанка, проблем државне заједнице са Црном Гором се или игнорише, на страни власти, или одлаже, на страни опозиције и њој блиске јавности. Док се у Црној Гори копља ломе око питања за или против „Основа нових односа Црне Горе и Србије“, *у Србији не постоји одговарајући документ о „новим односима“ који би ангажовао политичку јавност.*

Овај пројекат уставне реконструкције СР Југославије у правцу нове државне заједнице Србије и Црне Горе израз је немирења његових аутора са оваквим стањем ствари. Они сматрају да је постојеће стање уставног вакуума и политички и морално неодрживо и да се мора разрешити у неком од својих логичних епилога. Иако је миран државни разлаз једно од нормалних решења, аутори сматрају да има довољно објективних чинилаца који иду у прилог стварања функционалне државне заједнице Србије и Црне Горе. Они полазе од историјски потврђене чињенице да народи две републике желе да живе у оквирима државне заједнице, али не граде концепт

заједнице на историјским премисама и аргументима. Стога сматрају да је једина алтернативна идеја државном раздвајању садржана у стварању либерално-демократске заједнице минималног федеративног типа. Аутори на гаје илузију да ће пројекат који излажу ударити као искра о политичко тло две републике, још мање да ће изазвати одговарајућу пажњу њихових данашњих политичких актера било у власти било у опозицији. Они једино сматрају да је пројекат вредан јавне дискусије, пре свега у оквирима научних струка које се баве различитим аспектима уставног питања.

Када би неким случајем данас свако почео да се бави својим послом, јавни проблеми би стали да се враћају у своју матицу нормалности. Из тог професионалног убеђења, у време које не трпи професије, аутори излажу овај пројекат суду јавности у Србији и Црној Гори као допринос могућем неполичком проблематизовању једне узвреле политичке теме.

Садашње стање – устав који не важи

Федерација Србије и Црне Горе, СР Југославија, створена је доношењем њеног Устава 27. априла 1992. године. Одлуку о проглашењу овог Устава донело је Савезно веће Скупштине СФР Југославије. Иако је ово тело по Уставу СФРЈ било надлежно да одлучује о промени Устава, у његовом саставу нису биле делегације четири републике, које су у међувремену добиле међународно признање као независне и суверене државе. Тиме је легални статус тог тела да обавља било коју функцију, а некамоли да доноси нови устав, био уставноправно проблематичан.

Овакав чин утемељења државне заједнице Србије и Црне Горе бацио је сенку на већинску вољу грађана у ове две републике да, након распада претходне федерације, наставе да живе у заједничкој држави. Најбољи начин да се та воља изрази био је садржан у демократској процедури оснивања двочлане федерације, којом би били гарантовани и легитимност и легалност нове федерације. Уместо тога, представници две републике одлучили су да сам чин доношења новог устава одигра улогу споне између претходне и нове федерације.

Доношење Устава СР Југославије било је везано пре за међународне околности распада претходне државе него за унутрашње прилике и истинску потребу да се новој државној заједници Србије и Црне Горе осигура постојани уставни темељ. Нови устав требало је да осигура државноправни и међународноправни континуитет постојеће и претходне државе, чиме би се у обе димензије потврдила теза о сецесији четири републике бивше федерације. Уставно утемељење нове федерације било је, дакле, у функцији спољнополитичких приоритета тадашњег државног руководства и стога је било обављено у журби, без легалног покрића и без потребне демократске процедуре. Устав је, другим речима, био акт непримереног политичког инжењеринга, а не свестраног изјашњавања оних за које ће он надаље важити као начелан и нормативни оквир њиховог живота.

Поступак доношења устава СР Југославије био је од почетка до краја у искључивој иницијативи и у пуној контроли врхова две тада владајуће странке у Србији и Црној Гори. Први и једини концептуални оквир, на основу којег је настао текст Устава (*Основи уређења и функционисања Југославије као заједничке државе*), настао је у уском кругу политички најутицајнијих људи из две републике. Ту су била садржана основна уставна начела и сва битна институционална решења, која су убрзо преточена у Нацрт устава. Нацрт је без великих дискусија био прихваћен у републичким скупштинама, у којима су бројно доминирале странке стварних уставотвораца. Најзад, Устав је био проглашен у правно непостојећој скупштини непостојеће државе. Од прве иницијативе до усвајања Устава једва је прошло два и по месеца, за које време су и иницијатива и Нацрт практично мимоишли политичку јавност двеју република. У Црној Гори је, додуше, био одржан референдум, али не о Нацрту устава, већ о начелном питању заједничког живота ове републике са Србијом. Бирачко тело огромном већином изјаснило се позитивно, али ова врста референдумског изјашњавања није могла да надомести потребну јавну и стручну дискусију о Нацрту устава. У Србији није био одржан ни референдум о Нацрту устава, ни референдум о питању заједничког државног живота са Црном Гором.

У самом начину доношења Устава СР Југославије била је наговештен њена зла судбина. Како је донесен, тако је и поштован, и то највише од стране оних који су га и донели. Након осам година, стање уставног живота у СР Југославији пружа управо очајну слику. Мало је рећи да се савезни устав не поштује, или да га поједини носиоци власти готово непрестано крше. У свакодневном понашању наших политичких чинилаца број повреда устава је толики да се ове не могу ваљано пребројати. Понекад је реч о појединим догађајима; други пут, опет, о стварању неуставних ситуација које трају. Пример за оно прво могло би бити наступање председника савезне државе на конгресу једне политичке странке и избор те личности за вођу странке. Ово све упркос одредби чл. 97. став 4. Устава СРЈ, која Председнику Републике изреком забрањује обављање било какве друге јавне функције или професионалне делатности, осим његове уставне дужности шефа државе.

Пример за стварање неуставне ситуације пружа случај одбијања верификовања мандата црногорских посланика у Већу република, после измене републичког закона о том питању у Црној Гори. Легално изабрани црногорски представници не могу да заузму своја места у горњем дому савезног законодавног тела, док тамо опстају неки други посланици из

Црне Горе. Овима је мандат истекао, а читава делатност Савезне скупштине због тога добија један неуставни облик, савезна власт бива нелегитимна и такво се стање продужава месецима и годинама.

Повреде Устава не забрињавају само са становишта политичке игре, чијем нормалном одвијању Устав треба да постави чврста правила, нити само са становишта политичких чинилаца и уставних органа власти. Много је гора од тога, а ништа мање није значајна, забринутост која из оваквог стања потиче ако се поставимо на гледиште тзв. обичног грађанина. Видик који се отуд пружа ствара суморне представе. Код нас су, услед учесталих и многобројних повреда Устава од стране носилаца власти, у ствари угрожена основна права грађана. Још више од тога, грађанин нема осећање да обраћањем органима који су специјализовани за заштиту права може постићи задовољење и заштиту сопствених права и на праву заснованих интереса. Другим речима, над данашњом уставном Југославијом јавља се озбиљна сенка правне несигурности и готово би се могло казати, правничком уму непојмљивог хаоса и аномије.

Ако се свему овом дода чињеница да велики број савезних закона није усклађен са савезним уставом, слика ће бити употпуњена. Уставни закон, донет истовремено с Уставом наложио је законодавцу да велики број закона усклади са савезним уставом. За то је остављен рок до краја 1994. године. Тај рок је доцније више пута продужаван, али све до данас савезни законодавац није одговорио својој обавези и многе важне законе – као на пример, Закон о кривичном поступку – није ускладио са савезним уставом. Ваља додати и то да у случају једне федералне јединице – Србије – постоји још увек несагласност републичког устава у односу на савезни. Другим речима, иако је чланица федерације, Србија свој поредак није довела у склад с федералним.

Иако су постојећа уставна решења обезбедила, макар теоријски, да СР Југославија буде јединствено економско подручје, недуго након усвајања Устава дошло је до дерогирања уставног система и у економској области. Политичка контрола над привредом, негде јача, негде слабија, учинила је да се привреде Србије и Црне Горе почну третирати као конкурентска предузећа „Црна Гора“ и „Србија“, која се боре за што повољнију поделу друштвеног производа земље, а у сопствену корист. Занемаривани су стварни интереси појединачних предузећа. Коришћене су различите стратегије у односу на куповину девиза на формалном и неформалном тржишту, монетарну политику, царинску политику, масовни шверц и друго.

Недуго по усвајању Устава долази до кршења уставног система у

погледу поделе надлежности између савезног и републичких нивоа власти. Тако је, на пример, влада Србије својим уредбама привремено регулисала одређене послове из надлежности савезне државе, као што су спољнотрговински промет и антимонополска политика.

Током 1997. године нарушавају се финасијски односи између Савезне владе и владе Црне Горе. Савезна влада постепено престаје да уплаћује законом прописану супсидију пензијском фонду Црне Горе, док истовремено влада Црне Горе постепено престаје да уплаћује законом прописане приходе у савезни буџет.

После избора у Црној Гори 1997, нелегалног останка посланика из Црне Горе у Већу република Савезне скупштине и прекида односа Црне Горе са Савезном владом, Црна Гора више нема увида у пословање савезних органа у монетарној, фискалној, царинској, девизној и другим областима.

У јесен 1999. године влада Црне Горе предузима радикалне потезе. Прво преузима обе царинарнице у Црној Гори и проглашава царинску сувереност Црне Горе, узимајући право да сама убире царинске приходе и да води сопствену царинску политику. Друго, Црна Гора проглашава фискалну сувереност, тј. узима право да задржи све убране приходе у Црној Гори и укине обавезу уплате одређеног прихода савезном буџету. Поред тога, фискална сувереност значи и право Црне Горе да самостално води пореску политику, независно од решења у савезном закону о основама пореске политике. И треће, Црна Гора уводи немачку марку као средство плаћања равноправно динару, са намером да истисне динар из платног промета, чиме је укинута јединственост монетарног система СР Југославије.

Савезни органи и органи Србије реагују на ове потезе укидањем платног промета између Црне Горе и Србије и забраном транспорта готово свих врста роба између Србије и Црну Горе.

Резултат свих ових корака је укидање јединственог привредног подручја СР Југославије и стварање два засебна подручја подељена републичким границама. Више не функционише ниједна битна одредница јединственог тржишта и јединствене економије: не постоји слободан промет робе и новца, не постоји јединствен царински систем, не постоји заједнички фискални систем, не постоји јединствен монетарни систем, не постоји јединствен девизни и спољнотрговински систем. Разлика између решења у Уставу СРЈ и стања у стварном животу расте и све се мање може говорити о томе да економски живот у СРЈ функционише сагласно федералном устројству. Штавише, поставља се питање да ли Србија и Црна

Гора уопште чине једно економско подручје, заједничко тржиште или, чак, царинску унију. Одговор је у суштини негативан. Осим што (још увек) нису уведене царине за промет робе између Србије и Црне Горе, може се рећи да ове две републике тренутно представљају засебне државе у економском смислу.

Кидање економских веза између Црне Горе и Србије свакако доноси штету и једној и другој републици. Упућеност многих предузећа из обе републике на тржиште друге републике било је знатно, што је последица вишедеценијског пословања у једној земљи, комплементарних капацитета и навике купаца на производе из суседне републике.

Овакво стање је економски штетно, политички неприхватљиво и правно неодрживо. Оно јасно сведочи о неопходности међусобног разлаза или ургентног преуређења државне заједнице Србије и Црне Горе.

Основна начела државне заједнице Србије и Црне Горе

Начин доношења Устава СР Југославије и његово непоштовање, свеколико и отворено кршење од стране републичких органа Србије и Црне Горе, па и самих савезних органа, јасно сведочи о потпуном историјском неуспеху ове двочлане федерације. Њен опстанак подразумева ново утемељење ове државне заједнице, на другачијим политичким претпоставкама и новим уставним начелима у односу на постојећа. Будући да у данашњој Србији и Црној Гори, без обзира на лоше искуство садашње федерације, постоји широко распрострањено и дубоко укорењено начелно опредељење за заједнички живот, ново уређење државне заједнице мора бити резултат добро промишљених и обострано прихваћених услова, начела и конкретних институционалних решења будуће заједнице. Она мора бити израз не само историјских тежњи народа Србије и Црне Горе за заједничким животом, већ и потребе становништва да живе у добро уређеној и функционалној заједници, која је у стању да унапреди њихове интересе и задовољи свакодневне потребе. У том смислу, сваки функционални модел државне заједнице мора данас, такође, да буде системски комплементаран процесима регионалних повезивања и европске интеграције.

Основна начела, која се овде излажу полазећи од потребе за модернизацијом јавне политике и управљања, треба да задовоље јединствену посебност ове заједнице. Србија и Црна Гора неједнаке су по броју становника, површини и привредним потенцијалима. Услов равноправности необично је тешко системски и институционално задовољити, а посебно у практичном животу заједнице, иако је реч о услову првог реда. Због тога ће и основна начела и конкретна институционална решења, која треба доследно да их следе, полазити од идеје ***мнималне федерације***, дакле оног модела заједничких функција који се може реализовати у постојећим

друштвеним, економским и политичким условима. Иако је државна криза данашње федерације политички индукована, организовање и уређење државне заједнице са две чланице неједнаке величине, које желе да задрже своје значајне политичке, тј. државотворне аутономије, представља и начелно тежак задатак.

Основна начела државне заједнице, која треба преточити у оперативна и функционално способна институционална решења су следећа:

– **Минимална и ефикасна влада**. Претпоставка је да ће се и Србија и Црна Гора оријентисати ка либералном концепту државе, дакле оном типу владе у најширем смислу за који је карактеристичан минималан регулативни приступ јавним пословима. Уколико се и чланице и њихова државна заједница оријентишу у правцу модерне тржишне привреде и владавине права, онда је начелно опредељење ка минималној и ефикасној држави на оба нивоа владе једино оправдано. Услов томе је да такав концепт управљања јавним пословима преовлада у републикама, како би и заједничке функције које оне пренесу на савез биле, прво, што малобројније и, друго, опслуживане од стране разумног броја репрезентативних и што стручнијих појединаца.

– **Начело супсидијарности**. Савез ће располагати само оним функцијама које се у заједничком интересу чланица могу боље и ефикасније обављати на нивоу заједнице него на нивоу чланица. Ово је начело за расподелу надлежности између савеза и чланица коју треба спровести у уставу. Претпоставка надлежности је на страни чланица, што значи да у савезном уставу треба енумерисати савезне надлежности. То не значи да те надлежности остварују само савезни органи, јер се предвиђају и права сарадње савезних и републичких органа у спровођењу надлежности савеза. Начело супсидијарности, осим тога, подразумева његово важење и у чланицама. Његов ефекат би био садржан у децентрализацији власти у републикама, у Србији у корист региона и општина, а у Црној Гори у корист општина. Заједнички циљ је да се створи такав систем у коме ће се одлуке доносити на новоима власти који су максимално блиски грађанима.

– **Конституционално начело**. Савезни устав, који је резултат демократски изражене и сагласне воље грађана у републикама, постаје меродавни оквир свих одлука из домена његовог важења. Он је основ и гарант начела о владавини права у државној заједници. Да би се то начело

доследно спроводило, неопходно је да Савезни устав гарантује не само равноправност чланица, већ и правну једнакост (основна права и слободе) свих грађана савеза. Без ефикасне заштите основних права и слобода Савезни устав би имао ограничено правно важење на нивоу права чланица, чиме би се практично редуковао на међудржавни уговор. Федерално начело (равноправност чланица) се не би уравнотежило са демократским начелом (једнакост грађана) и владавина права не би имала пуни конституционални смисао. Осим тога, овако постављено конституционално начело важан је услов за будући приступ државне заједнице европским интеграционим процесима, јер је само држава конституционалног типа власна да ступа у уговорне односе интеграције и способна да задовољава обавезе које одатле происходе.

– **Начело сарадње у државној заједници**. Нове установе заједнице Србије и Црне Горе треба да допринесу изграђивању поверења међу политичким представницима њихових грађана. У ту сврху устав треба да успостави нове механизме сарадње између чланица и савеза, као и између чланица непосредно. Поред класичних институционалних решења по којима су чланице директно заступљене у савезу преко својих представника (горњи дом савезног парламента), постоје и права непосредне сарадње чланица у спровођењу извршних и судских функција из области савезне надлежности. Ово начело појачава одговорност чланица за функционисање државне заједнице и доприноси јачању федералног поверења. Осим тога, у домену аутономних надлежности чланица оне могу и треба да сарађују у заједничком регулисању и спровођењу одговарајућих функција на међупарламентарном и међувладином нивоу. У ту сврху чланице могу да склапају одговарајуће уговоре и стварају заједничка тела за њихово спровођење, независна од савезних органа.

– **Начело поделе власти на савезном нивоу**. Поред вертикалне поделе надлежности између савеза и чланица (начело супсидијарности), постоји и хоризонтална подела међу гранама власти (законодавна, извршна и судска) и њихова уставна расподела међу различитим савезним телима. Систем власти на савезном нивоу треба да представља федеративну парламентарну републику, где ће гране власти бити демократски уравнотежене, са правима и обавезама међусобне контроле и сарадње. Устав треба прецизно да одреди начин избора, састав и овлашћења сваког од савезних органа, поступке њиховог одлучивања и механизме спровођења одговорности. У овај систем власти треба уградити инструменте

уставносудске контроле уставности и законитости као гаранте начела о владавини права.

– **Демократска процедура доношења савезног устава**. Носиоци уставотворне власти су грађани Србије и Црне Горе. У изворном и резидуалном смислу суверенитет припада њима. Они су, такође, власни да директно и посредством својих представника одлучују у крајњој инстанци о променама Савезног устава. Пошто у поступку доношења устава значајну улогу имају републичке скупштине, неопходно је да њиховом изјашњавању претходе демократски избори. Демократске конвенције у републикама подразумевају и јавне расправе у којима ће до израза доћи политичка воља грађана и мишљења стручне јавности. Након јавне расправе, о Нацрту устава треба да се изјасне новоформиране скупштине Србије и Црне Горе. Уколико га прихвате већином посланичких гласова, у републикама се организују референдуми. Нацрт је прихваћен уколико се за њега изјасни више од половине бирача у обе републике. Устав проглашава Веће република Савезне скупштине, након чега се расписују избори за Веће грађана по правилима новог устава.

Наведена основна начела треба да задовоље два битна услова: равноправност чланица и функционалност државне заједнице. Државна заједница нема политичке сврхе уколико се подједнако не задовоље оба услова. Обриси испуњености оба услова моћи ће да се посматрају и конкретније оцене тек у институционалном механизму новог устава који треба да операционализује основна начела.

Основна ӣрава и слободе

Општи приступ

Основна права грађана државне заједнице Црне Горе и Србије морају бити неповредива, зајемчена уставом државне заједнице и једнака на целој њеној територији. Основна права грађана државне заједнице морају бити у складу с Конвенцијом Савета Европе о заштити људских права и основних слобода, као и с додатним протоколима уз ту конвенцију. Обим заштите основних права грађана државне заједнице не може бити мањи од оног који у том погледу пружа поменута конвенција, нити се одредбе о основним правима грађана државне заједнице Црне Горе и Србије могу у поретку и пред органима државне заједнице и њених република-чланица тумачити и примењивати супротно одредбама и духу те конвенције.

Основна права грађана утемељена су уставом државне заједнице, а одредбе тог устава о основним правима непосредно се примењују. Њима не треба законодавна разрада, нити ова – ако се законодавство за такво што одлучи – сме у било чему противречити уставним одредбама.

Основна права грађана успостављају границе слободе деловања државне власти и истовремено представљају извор конкретних обавеза како државне заједнице, тако и њених република-чланица.

Основна права грађана јемчи државна заједница, али истовремено и њене републике-чланице, које су првенствено одговорне за остваривање заштите основних права, чије стандарде, према европским мерилима, поставља државна заједница.

Судски систем државне заједнице пружиће појединцу заштиту његовог основног права ако таква заштита не буде постигнута у поступку пред органом републике-чланице. Грађанин државне заједнице биће овлашћен, уколико заштита његовог права не буде остварена пред органом државне заједнице, да поведе спор против државне заједнице пред Европским судом за људска права.

Каталог основних права грађана

Основна права грађана државне заједнице Црне Горе и Србије морају нарочито обухватити:

1) право на живот, *2*) право на људско достојанство, *3*) право на заштиту физичког интегритета, *4*) право на личност и име, *5*) право на једнако поступање пред законом и правично суђење, *6*) право на слободу савести и вероисповести, *7*) право на слободно изражавање мишљења, као и на слободу јавних гласила и научног стварања, *8*) право на мирно окупљање, *9*) право на удруживање, *10*) право на заштиту тајности пошиљки и комуникација, *11*) право на мирно уживање имања и неповредивост приватне својине, *12*) право на породицу и заштиту деце, *13*) право на школовање, *14*) право на неповредивост стана, *15*) социјална и економска права, *16*) право на обраћање државним органима, на учешће у управљању државном заједницом и на ефикасни надзор над јавном влашћу.

Основна права грађана не смеју се ограничити ни актом државне заједнице, ни актом републике-чланице, ни актом неког њиховог органа, нити било којег појединца. У време ванредног или ратног стања може се само начелно и општим актом државне заједнице одложити вршење појединих, у уставу побројаних, основних права (*8, 10, 11, 13, 15*) и то само до окончања таквог стања.

Уставом предвиђена основна права грађана државне заједнице представљају најмању зајемчену меру таквих права. Државна заједница, као и републике-чланице, овлашћене су да проширују каталог основних права грађана.

Судска заштита основних права грађана

Основна права грађана уживају заштиту пред редовним судовима република-чланица. За ту заштиту мора бити предвиђена и остварена вишестепеност у судском поступку.

Поред овог, основна права грађана могу уживати и уставно-судску заштиту у оквиру републике-чланице.

Корпус основних права грађана државне заједнице, предвиђен њеним уставом, ужива заштиту пред Савезним високим судом, Савезним уставним судом, као и пред Европским судом за људска права.

Заштита мањинских права – права националних и етничких заједница

Мањине уживају посебну заштиту државне заједнице и њених република-чланица. Мањинска заштита мора бити у складу с одредбама Пакта о грађанским и политичким правима, Декларацијом Уједињених нација од 1992. и Оквирном конвенцијом за заштиту националних мањина Савета Европе од 1995. године.

Субјект заштите мањинског права је колективитет. Орган заштићеног колективитета овлашћен је да покрене поступак за заштиту права, било да је повређено право читавог колективитета, његовог дела или појединца који му припада.

Права мањина морају нарочито обухватити: *1*) право на заштиту од асимилације, *2*) право на употребу језика, *3*) право на заштиту културног идентитета, *4*) право на школовање, *5*) право на заштиту културних добара.

Републике-чланице одговорне су пред државном заједницом за спровођење заштите мањина. Државна заједница је овлашћена да републику-чланицу преко својих органа упозори на проблем остваривања мањинске заштите на њеној територији, као и да захтева уравнотежење такве заштите с опште прихваћеним и у уставу зајемченим начелима мањинске заштите. Шеф државне заједнице може о томе затражити начелно мишљење Савезног уставног суда.

Подела надлежности између савеза и чланица

Уставно полазиште за одређивање функција државне заједнице је да оне буду сагласно додељене савезу и да се обављају рационално, на обострану корист чланица и у интересу заједнице као целине. Многе функције које су од заједничког интереса две републике, тј. њихових грађана, а у надлежности су чланица, могу се обављати у режиму непосредне сарадње органа република. За ту врсту заједничког регулисања, које ће сигурно обухватати велики број животних области (енергетика, саобраћај, телекомуникације, наука, технолошки развој, образовање, социјална политика, култура, екологија, унутрашња безбедност и друго), треба да постоји уставна препорука о непосредној сарадњи република. Надлежности савеза у том смислу биле би бројно мање у односу на постојећи Савезни устав (чл. 77), а обављале би се посредством савезних органа или у сарадњи савезних и републичких органа.

Савез би располагао следећим надлежностима:

- **основна права и слободе грађана, у том оквиру посебна права и заштита етничких (мањинских) група и заједница;**
- **међународни односи и спољна политика;**
- **народна одбрана;**
- **основи привредног система ради заштите јединственог тржишта.**

Као што се види, концепт полази од минималног броја надлежности савезне државе, имајући у виду околност да се модерне федерације не карактеришу бројем надлежности, већ начином њиховог спровођења. Полазећи од либералне идеје минималне државе, федерација Србије и Црне Горе обављаће само оне функције без којих систем заједнице не би могао ефикасно да функционише. Али, за разлику од конфедералног типа

савеза, ова федерација (њене установе) располагаће потребном функционалном аутономијом у организационом, правном и финансијском погледу.

Изворне надлежности савеза одређене су уставом и у њему је садржана сагласност јединица да се управо побројане надлежности остварују на савезном нивоу. Исто тако, све друге могуће надлежности, за које се установи да се могу ефикасније остваривати на савезном нивоу него у чланицама појединачно или у режиму њихове непосредне сарадње, могу бити додељене савезним органима само на основу сагласне воље чланица. Савез, дакле, не располаже могућношћу да сам себи додељује нове надлежности (*implied powers*), већ их добија искључиво на основу договора чланица.

Ово решење о начину додељивања надлежности савезу умногоме подсећа на конфедерално, иако се оно од почетка примењује у Европској заједници/унији, која је по свим критеријумима превазишла ниво конфедералних међудржавних аранжмана. Класична подела на федерације и конфедерације настала је на основу критеријума који ниво владе има надлежност да доноси надлежности. Ако је реч о чланицама, онда имамо посла са конфедерацијама, а ако таквом надлежношћу располаже савез, тада је на делу федерација (немачка теорија о *Kompetenz-Kompetenz*). Наше опредељење за први приступ није, међутим, и определење за државну заједницу Србије и Црне Горе као конфедерацију. У функционалном погледу, у домену својих надлежности заједница ће бити уређена на федеративним начелима и биће, као што је поменуто, федеративна парламентарна република. Али, сматрамо да фундаментална питања заједнице треба да се решавају посредством сагласности чланица.

Када је реч о конкретном предлогу надлежности којима би располагао савез, предлог је, поред разлога доброг унутрашњег функционисања, руковођен још једним разлогом. То је стратешка оријентација државне заједнице Србије и Црне Горе ка европским интеграцијама. Управо у областима побројаних савезних надлежности – основна права и мањинска заштита, спољна политика и одбрана, јединствено тржиште са четири слободе (слободан промет робе, капитала, радне снаге и услуга) – ова државна заједница мора постепено да усклађује своју политику и законодавство са важећим правилима европских организација, било да је реч о Савету Европе, ОЕБС-у или Европској унији. То неће моћи да учини уколико и сама не буде имала ефикасан систем одлучивања у тим областима.

У домену назначених функција, заједница би, преко својих органа и уз сарадњу републичких органа, утврђивала и водила политику, доносила и извшавала савезне законе, друге прописе и опште акте и вршила одго-

варајућу уставно-судску и судску заштиту. У свим другим областима, које би по нечелу о претпоставци надлежности у корист чланица биле у надлежности република, заједнички интереси би се остваривали у међурепубличком режиму односа уз могућу помоћ и асистенцију савезних органа.

У циљу обезбеђења максималне равноправности чланица, али и функционалности система, вршење савезних надлежности дефинише се на следећи начин:

- Темељне одлуке (законе и друге одлуке) доносио би савезни парламент у дводомном поступку одлучивња за сваки законски акт или одлуку, већином гласова савезних посланика у сваком од два скупштинска дома. Опредељење за сразмерно мали број надлежности државне заједнице, од којих би неке биле мешовите а неке искључиве (даљи текст), условљава постојање што ефикаснијег механизма одлучивања у Савезној скупштини. Стога се предвиђа само одлучивање апсолутном већином у оба скупштинска дома, без квалификоване већине за било које питање из домена савезне надлежности (за разлику од решења у чл. 90, ст. 2 и 3 садашњег Устава).

- Један број савезних функција био би у режиму мешовитих надлежности, где савезни парламент доноси основе система, а републички парламенти врше ближу законску регулацију одговарајуће материје. Ове савезне одлуке извршавају се у чланицама одговарајућим актима републичких влада и деловањем републичких управних органа, уз могућу асистенцију и обавезну контролу од стране савезне владе и судова. У овом режиму одлучивања и спровођења треба да буду следеће савезне надлежности: основна права и слободе, својински односи, порески систем, банкарски систем, трговачко право, пензијско осигурање и осигурање имовине и лица.

- Преостале савезне надлежности – спољна политика, народна одбрана, монетарни систем, облигационо право, хартије од вредности и царински систем – остварују се у режиму искључиве надлежности савезних органа. Када је реч о спровођењу закона, прописа и општих аката из ове области, савезна влада може да пренесе своја овлашћења на републичка извршна и управна тела, уз своју асистенцију и контролу.

- Савезни устав треба да предвиди могућност самосталног учешћа република у различитим областима међународне сарадње (различите регионалне привредне, културне и еколошке интеграције) и склапање одговарајућих међународних споразума. Једино ограничење је да такви облици међународне сарадње не буду на штету друге републике или државне заједнице, о чему коначан суд доноси Савезни уставни суд.

Као што се види, предложени концепт поделе надлежности настоји да у специфичним условима двочлане федерације уравнотежи два нивоа владе, савезни и републички, тако да и један и други ниво располажу својим аутономијама, и да, такође, непрекидно сарађују у обављању својих задатака. Чињеница да републикама чланицама остаје највећи број државних надлежности представља допринос децентрализацији укупног система власти и истовремено установљује за наше прилике нову праксу непосредног хоризонталног повезивања републичких нивоа власти (по угледу на швајцарски пример *Konkordanzdemokratie* или амерички пример *intergovernmental relations*). С друге стране, у области савезних мешовитих надлежности републике дорегулацијом савезних прописа врше одговарајућу конкретизацију савезног законодавства и саме преко својих извршних и управних органа примењују савезне прописе. (Ово је, такође, позната пракса из искустава швајцарског и немачког федерализма). Најзад, у области искључиве надлежности савезних установа постоји могућност преношења овлашћења спровођења савезних прописа од савезних ка републичким органима.

У сва три случаја уставно се инсистира на одговорности републичких установа за функционисање државне заједнице, чиме се уклања могућност мајоризације једне републике над другом и јача федерално поверење. Тиме се, такође, избегава систем који готово на сваком кораку омогућава вето једне од чланица и тиме блокаду одлучивања на савезном нивоу, као што је случај у предложеном документу Владе Црне Горе о редефинисању односа у федерацији. Имајући у виду да ће ово бити прва уставна и демократска федерација на овим просторима, сматрамо да овај модел поделе надлежности, као најделикатнијег питања сваког федерализма, пружа добар основ управо за демократску и функционалну федерацију Србије и Црне Горе.

Овом концепту поделе надлежности треба да одговара систем савезних установа који ће бити у стању да обезбеди функционисање власти на нивоу државне заједнице (видети шести део).

Економско уређење

Претпоставке и начела

Предлог поделе економских надлежности у заједници Црне Горе и Србије биће заснован на две темељне претпоставке:

- да ће доћи до успостављања либерално-демократског поретка у целој Југославији, што значи да ће економски систем прогресивно тежити либерализацији и стварању праве тржишне привреде. Тиме ће бити битно смањена улога државе у економском животу, укључујући и финансијска преливања, што ће смањити тензије како између двеју република, тако и унутар њих,
- да народи Србије и Црне Горе желе да живе у слободној и просперитетној заједници, што значи да политички чиниоци неће битније ометати тражење добрих решења у економској области. Међутим, због неповољних искустава у последњој деценији, предложићемо нижи степен економске интеграције него што је онај кога сматрамо најповољнијим, јер је боље поћи од нижег степена па током времена надограђивати, уколико за то буде интереса, него одмах тражити оптимум, а не обазирати се на садашње стање духова (посебно у Црној Гори). У складу с тим, када се појави дилема да ли нешто централизовати или препустити републикама, уз подједнако снажне аргументе или уз релативно ниске трошкове од децентрализације, ми ћемо се определити за ово друго.

Основна начела заједнице у економској области би требало да буду:

- потпуна слобода трговања робом, услугама, факторима производње, девизама, златом, некретнинама и слично на територији целе заједнице, а по по слободно одређеним ценама и другим условима,

- стварање праве тржишне економије, са доминацијом приватне својине, конкуренцијом и владавином права као основним одредницама,
- отварaје земље према свету и укључење у међународне институције,
- ефикасно одвијање државних функција, уз поштовање интереса република и појединаца и њихових организација, односно начело супсидијарности по коме се одговорност за доношење и спровођење одлука преноси на најнижи ниво власти на коме се то може успешно обавити.

Економска теорија не подржава конфедералне аранжмане, осим као први корак у стварању чвршће повезане федералне заједнице. Анализа ефикасности преговарања суверених учесника у доношењу државних одлука, било да је дата на основу концепта нобеловца Ronalda Coasea или на основу теорије игара, указује на инфериорност у односу на одлучивање у парламентарном систему федералног типа. Један пример неуспешности преговарања је СФРЈ, када многе потребне економске одлуке нису могле бити донете услед права вета сваког учесника. Конфедерални концепт можда може имати предности политичке природе у односу а федерални, али то излази из оквира економске анализе.

Уколико једна економска заједница не може да обезбеди ефикасно одлучивање о минималним заједничким економским функцијама, онда постоје две могућности: или да та заједница престане да постоји или да прерасте у функционалну заједницу. Јер, таква заједница ће често западати у кризу одлучивања и сукобе међу чланицама, што ће доносити економску штету и поништавати потенцијалне користи од учествовања у заједници.

Најважнији и најпознатији економски аргумент у прилог удруживања држава је проширење тржишта, праћено знатним добицима од економије обима, поделе рада и размене на основу компаративних предности. Неометана трговина свакако делује у корист свих и у заједничком је интересу, тако да је потребно наћи начин за њено обезбеђење између грађана тих држава и максимизовати корист. Ово посебно важи за малу земљу која се удружује са знатно већом (или групом држава), јер је добитак у проширењу тржишта за њу далеко већи него за њене партнере. Стварање економске уније (или федералне државе) онемогућава владе чланица да, кроз регулацију међудржавне трговине, фаворизују своје грађане и фирме на рачун страних, што би водило смањењу међусобне трговине и губицима свих учесника.

Разлог економије обима код државних функција (услуга) говори у прилог стварања заједничких држава. На пример, за државе чланице федерације јефтиније је да имају једно министарство спољних послова, једну царинску службу или једну војску него да свака појединачно формира ове (и друге) институције.

Свака влада, понесена својим визијама или подстакнута од стране интересних група, неминовно тежи монополу власти и моћи, што угрожава економску ефикасност и наноси штету. Један од добрих начина да се монопол ограничи и моћ дисперзира јесте постојање више влада на различитим нивоима, које ће међусобно, бар донекле, конкурисати и представљати једни другима ограничење и контролу. У појединачним државама, посебно онда када су мање, интересне групе лакше долазе до утицаја на извршну и законодавну власт него у федерацијама, у којима је конкуренција бројних интересних група за утицај већа, па је утицај сваке од њих мањи. Стога је, са становишта економске ефикасности, федерација боља од мање унитарне државе.

Јединствено економско подручје

Економска заједница Црне Горе и Србије може узети различите облике, пошто постоје различите врсте економских интеграција. Основна су четири типа.

Зона слободне трговине: све царинске препреке трговини између чланица су уклоњене, али свака чланица самостално одређује своју трговинску политику према нечланицама.

Царинска унија: све царинске препреке трговини између чланица су уклоњене, а постоји заједничка трговинска (царинска) политика према нечланицама.

Јединствено тржиште: све препреке трговини између чланица су уклоњене, постоји заједничка трговинска политика према нечланицама и гарантована је слобода кретања фактора производње (радне снаге и капитала) између чланица.

Економска унија (*јединствено привредно подручје*): јединствено тржиште + заједничка монета и монетарна политика + хармонизована пореска политика + заједничка фискална политика.

Што је виши степен економске интеграције, то су већи економски добици за земље чланице интеграција. Потпунију интеграцију обично ометају други, превасходно политички чиниоци.

Зоне слободне трговине су инфериорне у односу на царинске уније, јер мање повећавају трговину међу чланицама. Стога ове зоне обично представљају први корак ка ширим интеграцијама. Царинске уније су честе у савременом свету. Њихово претварање у јединствено тржиште или економску унију, као ефикасније форме интеграције, одређују политички чиниоци.

Постоје добри разлози да заједница Србије и Црне Горе буде заснована на концепту економске уније. Ове две републике већ осам деценија живе у економској унији, па су изграђене снажне економске везе и створена навика на производе и услуге из друге републике; економска унија је записана и у уставу СРЈ и у платформи владе Црне Горе „*Основи нових односа Црне Горе и Србије*", што значи да у овој ствари постоји општа сагласност; и на крају, мада најважније, економска унија је, економски посматрано, најбоље решење за заједницу Црне Горе и Србије.

Основна особина економске уније, као и јединственог тржишта, јесте обезбеђење слободног кретања робе, услуга, људи (радне снаге) и капитала на целој територији заједнице. Ту слободу је потребно гарантовати на најснажнији начин, а то је уставна гарантија, која би затим била ослонац и ограничење за законску регулативу.

Од утицаја на јединство економског подручја су многи системски закони. Поред царинског, монетарног и фискалног законодавства, о којима ће бити речи у посебним одељцима, могу се поменути компанијско право, укључујући и банке и осигурање, затим имовинско право, берзанско пословање, хартије од вредности, пензијско осигурање и слично. Компаративно искуство је различито: на пример, ЕУ и САД имају компанијско право на нивоу националних држава, односно држава, док код банкарства, берзанског пословања и хартија од вредности ЕУ има националну, а САД федералну регулацију. Извесна уједначеност закона у заједници Србије и Црне Горе преко је потребна, било онда када су у питању права и имовина грађана, који обично нису у стању да се детаљно упознају са прописима друге чланице, било онда када се чува јединствено тржиште. Вероватно је у садашњим околностима најбоље решење код компанијског права, берзанског позловања, имовинског права и пензијског осигурања заједничко законодавство федералног нивоа и нивоа чланица, тако што би на федералном нивоу били донети закони о основама система, док би на нивоу чланова била дата детаљнија регулатива. Таква подела надлежности би могла осигурати јединство тржишта, али и омогућити испољавање специфичности чланица и, чак, конкуренцију међу њима која би била корисна за економски живот, јер може водити повољ-

нијим решењима него централизовано законодавство. Закон о хартијама од вредности би требало препустити федералном нивоу, стога што су оне ризични пласмани, а њима тргују и појединци, па би јединствена регулатива олакшала сналажење обичним грађанима и допринела избегавању промашаја услед непознавања прописа у другој чланици.

Царински систем

Минимална рационална економска асоцијација двеју држава подразумева царинску унију.

Царински систем заједнице Србије и Црне Горе би требало да буде јединствен. Само се тако обезбеђује јединство тржишта и економског подручја.

Различита царинска политика чланица (више, односно ниже царинске стопе или политика контингентирања) а ла зона слободне трговине водила би, кроз право на слободан ток роба и услуга на целом тржишту, царинској конкуренцији чланица и заобилажењу царинских прописа у једној чланици преко друге чланице. Такви процеси би довели или до (1) трговинског рата између чланица и евентуалног распада јединственог тржишта, или до (2) стварања јединственог царинског система. Трећа могућност – стално добровољно договарање између влада чланица о усклађивању царинских политика – само је теоријска, јер би, због одсуства обавезности, договарање пречесто доносило инфериорне резултате. Алтернатива набројаним опцијама је увођење правила о пореклу робе, тј. да се задржи гранична контрола међу чланицама и да се дозвољава бесцарински пролаз само роби произведеној другој у чланици, а не и роби из трећих земаља, што је административно сложено и што битно умањује позитивне ефекте уклањања баријера трговини.

Царинска служба мора бити јединствена, како би на једнак начин спроводила царинску политику и како би био избегнут губитак поверења између чланица. Царинарнице би могли водити појединци из чланица на чијој се територији налази царинарница, али би било добро да у почетном периоду, док се не стекне поверење и док не преовлада владавина права, директор и заменик директора царинарнице буду из различитих чланица.

Циљ заједнице је укључење у Светску трговинску организацију, што подразумева смањење и уједначење царина, уклањање нецаринских баријера и општу либерализацију спољноекономског и девизног система.

Монетарни систем

Заједница Црне Горе и Србије би требало да има јединствен новац, јер представљају подручја која су повезана интензивном трговином, која су имала сличне цикличне флуктуације и имеђу којих постоји слободно кретање фактора производње (све до последњих догађаја), чиме се задовољавају захтеви теорије оптималног валутног подручја нобеловца Roberta Mundella.

Јединствен новац олакшава и подстиче трговину на јединственом тржишту. То чини на више начина:

- избегавањем већих флуктуација међусобне трговине и кретања капитала као последице промена курсева посебних валута Србије и Црне Горе, насталих због различитих монетарних политика;
- смањењем трошкова трансакција кроз избегавање губитака (провизија) приликом замене једне врсте новца у другу и трошкова осигурања против курских ризика;
- поједностављењем економске калкулације и стварањем предвидљивије основе за пословне одлуке због одсуства курсних и других ризика;
- потпуном транспарентношћу цена на целом тржишту, јер су оне изражене у једнаким јединицама у свим чланицама.

Централна (емисиона) банка би требало да буде независна и превасходно посвећена одржању стабилности цена, као данас водеће централне банке. Други циљеви економске политике би се могли спроводити само уколико не угрожавају први.

Независност централне банке од владе и политике уопште потребна је како би било избегнуто подвргавање монетарне политике краткорочним политичким критеријумима опортуности, који могу угрозити квалитет монетарне политике.

Посвећеност централне банке одржању стабилности цена је потребна како јој се не би стављали задаци подстицања привредног развоја, повећања запослености или санације предузећа и банака, што монетарна политика нити може, нити би требало да ради како се не би подстицала инфлација.

Централна банка не би требало да буде последње осигурање банкарског система, како би се избегло проинфлатирно финансирање. То не би требало да ради ни савезно министарство финансија како чланице

не би биле подстакнуте да воде неодговорну политику према банкама, а да трошове такве политике покушавају да пребаце на савезни ниво. Тај евентуални задатак би требало да преузму републичка министарства финансија за банке на својој територији, јер једино она могу располагати са реалним, дугорочним средствима.

Централна банка не би требало да буде последње осигурање ни савезне владе. Савезна влада, као и све друге владе у СРЈ, не би требало да има повлашћен положај на новчаном тржишту, већ да се задужује, када је то неопходно, на комерцијалном тржишту према преовлађујућим условима. Свакој влади би требало да буде постављено чврсто буџетско ограничење онемогућавањем да пребаци трошкове на неког другог (други ниво, централну банку итд).

Монетарну политику централне банке требало би да води Монетарни одбор, кога би чинили независни, угледни појединци. У првом мандату би требало да Монетарни одбор буде састављен од подједнаког броја стручњака из Црне Горе и Србије, како би се обезбедило поверење чланица у почетном периоду.

Централна банка не би водила монетарну политику кроз селективно кредитирање и друге селективне аранжмане, већ на начин уобичајен у савременим тржишним привредама (операције на отвореном тржишту, есконтне стопе и обавезне резерве).

Касније, после детаљнијих анализа, требало би размотрити реформу монетарног система, где се као могућности појављују валутни одбор и евризација. Обе концепције имају својих предноси и недостатака у односу на класичан систем централне банке. Стога не би требало у основе уставне реформе између Србије и Црне Горе укључивати специфичне монетарне аранжмане, како је то учињено у платформи „*Основи нових односа Црне Горе и Србије*“ са валутним одбором. (Неколико месеци потом Црна Гора је сама напустила идеју о валутном одбору и приклонила се идеји евризације.)

Фискални систем

Фискални систем једне земље може бити обликован на врло различите начине, што потврђују светска искуства. Неке земље су се определиле за значају фискалну централизацију, док код других преовлађује изразита децетрализација. Слично се понашају и федерације, с тим да је код њих децентрализација већа. Интересантно је да је централизација израженија у мање развијеним земљама у односу на развијене.

Фискални систем је у Југославији традиционално високо децентрализован, знатно више него што сугерише теорија фискалног федерализма, с тим да није праћен потребним инструментима координације и хармонизације. Такав фискални систем је одувек наилазио на критике, између осталих и од стране ММФ-а, са макроекономског и дистрибуционог становишта. Наиме, теорија фискалног федерализма препушта федералном нивоу следеће функције: стабилизациону; редистрибутивну; општа јавна добра (одбрана и слично); оне функције које имају широке екстерне ефекте, тј. оне који прелазе границе појединих чланица. На страни прихода, то су проциклични порези, порези са мобилном основицом, редистрибутивни порези и порези на основицу чија регионална припадност није извесна, тј. порез на профит корпорација, порез на доходак грађана, порез на додату вредност и царинске приходе.

Међутим, заједница Црне Горе и Србије, каква се дефинише у овој студији, неће бити федерација каква је уобичајена у свету, већ децентрализованија, минимална федерација. Стога ће и решења која се предвиђају унеколико одступати од уобичајених начела фискалног федерализма.

Федерални ниво ће имати свој буџет, из кога се финансирају договорене намене (војска, федерална администрација и слично). Федерација би имала ограничене функције, полазећи од концепта минималне федерације, па би и буџет био релативно мали.

Преко федералног нивоа не би се вршило преливање дохотка између чланица, тј. не би било редистрибутивне функције преко федералних дотација, макар зато што су Србија и Црна Гора подједнако развијене земље, те нема потребе за трансферима ове врсте. Поред тога, редистрибуција дохотка преко федералних аранжмана изазива знатне отпоре и доводи у питање и врло стабилне и зреле федерације, што би требало избећи у случају Србије и Црне Горе.

Приходи федерације би били од царинских дажбина и новоуведеног пореза на додату вредност, који би заменио постојећи порез на промет, а имајући на уму да је порез на додату вредност формални услов за укључење једне земље у Европску унију. Царински приходи по својој природи припадају федералном нивоу, јер приликом увоза није познато у којој ће чланици бити обављена крајња потрошња увезене робе. Снажни разлози административне природе сугеришу препуштање пореза на додату вредност федералном нивоу. Постојање два републичка пореза на додату вредност изазвало би изузетне административне проблеме, јер се овај порез наплаћује у свакој фази прераде. Уколико систем пореза на додату вредност није јединствен, тада је нужно да репродукционе робе добију у спољ-

нотрговински третман у међурепубличком промету, што би довело до великих административног компликација и негирало јединственост тржишта. Из истог разлога је Европска комисија, позивајући се на административну сложеност, високе трошкове и негативан утицај на јединствено тржиште, предложила увођење заједничког ВАТ-а на нивоу Уније. Стога је најбоље да овај порез буде федерални у заједници Црне Горе и Србије.

Уколико би приходи од царина и пореза на додату вредност превазилазили износ потребан за финансирање федералног буџета, могућа су два решења: прво, да се смање стопе пореза на додату вредности; друго, да се вишак убраних прихода трансферише чланицама према уплаћеном износу пореза на додату вредност на њиховим подручјима.

Право на задуживање у земљи и свету имале би и федерација и чланице. У многим федерацијама федерални ново контролише задужење других нивоа како би било спречено њихово претерано задуживање, али то не би одговарало предложеном карактеру заједнице Црне Горе и Србије.

Федерација не би била одговорна за здравље финансија чланица, тако да не би интервенисала (нити би била у стању) онда када фискални системи чланица западну у невољу због презадужености, дефицита и слично. Тиме би се дестимулисала претерана фискална потрошња у чланицама, праћена задуживањем и евентуално вођена са намером да се трошкови пребаце на ниво федерације, што је честа пракса чланица федерације.

Републике – чланице уредиле би финансирање свих оних потреба које не пренесу на федерацију, као и изворе за финансирање тих потреба. На расходној страни, то би били расходи на социјално осигурање, образовање, науку, судство, полицију, администрацију и слично. На приходној страни, чланице би уређивале све врсте прихода осим оних који припадају федерацији.

Стабилизациони аспект фискалне политике у заједници био би скроман, јер би буџет федерације био релативно мали, јер би порези који су важни за стабилизациону политику (порез на профит корпорација, порез на доходак грађана) припадали чланицама, јер задуживање не би контролисала федерација и јер не би постојали стабилизациони трансфери од федерације ка чланицама. Стога би требало, као минимум, унапред одредити лимите дефицитног финансирања буџета федерације и чланица, како то чини Европска унија. Тиме би било онемогућено знатније економско дестабилизовање земље услед превише експанзивне фискалне политике. Додатни елементи стабилизационе политике могли би бити постигнути договором, а према потреби.

Слободно уређење пореза (и доприноса) од стране република – чланица поседује предности у спознаји локалних специфичности економског и социјалног стања. Међутим, то може довести до важних неефикасности: чланице могу дискриминисати грађане и фирме из друге чланице; чланице могу водити политику пореске конкуренције; може доћи до нежељеног двоструког опорезивања појединих доходака или до неопорезивања других и слично. Још важније, различите пореске стопе по територијалном принципу чине услове пословања различитим и тиме нарушавају јединственост ржишта и представљају препреку ефикасној алокацији ресурса.

Стога је потребна пореска хармонизација, која би штитила јединствено тржиште, уконила поменуте неефикасности, смањила административне трошкове и повећала транспарентност пореза.

На федералном нивоу би биле дефинисане основе пореског система, како предвиђа платформа „*Основи нових односа Црне Горе и Србије*“, а ради транспарентности и онемогућавања „рупа“ (неусклађености међу чланицама) у опорезивању. Такође, и основе пореске политике би биле хармонизоване, а по споразуму између влада чланица. Таквом хармонизацијом би могле бити очуване предности децентрализације и уклоњене њене потенцијалне слабости. Неуспех уједначавања пореског система и политике договором могао би водити уједначавању кроз пореску конкуренцију. Међутим, концепт компетитивног федерализма, иначе у теорији одавно познат, није најповољније решење за земље у транзицији.

Инфраструктурне објекте од заједничког интереса требало би финансирати на основу споразума влада чланица.

Установе државне заједнице

Систем власти државне заједнице заснилаће се на начелу поделе власти. Законодавном влашћу располагаће дводомна Савезна скупштина, извршном Председник Републике и Савезна влада, а судском судови (Савезни високи суд и Савезни уставни суд). Већ је поменуто (у делу о федералној подели надлежности) да неке савезне законе (оне из домена мешовитих надлежности) извршавају органи република, који, такође, могу бити овлашћени од Савезне владе да спроводе неке законе из домена искључивих надлежности савеза. У том смислу, републичке владе се укључују у савезни систем власти.

У оквиру општег концепта поделе власти важно је успоставити ефикасне механизме међусобне сарадње и контроле уставних носилаца овлашћења, као и постојане инстументе одговорности сваког од њих. У државној заједници са две чланице то је, по угледу на савремене федерације, необично осетљиво питање коме будући устав мора да посвети посебну пажњу.

Савезна скупштина

Савезна скупштина је главно представничко и законодавно тело државне заједнице. Она доноси законе и друге савезне одлуке, савезни буџет и завршни рачун, одлучује о приступању заједнице међународним организацијама, ратификује међународне уговоре, врши контролу над радом Савезне владе и осталих савезних органа, бира и разрешава Председника Републике и председника Савезне владе, судије савезних судова, Савезног јавног тужиоца и гувернера Централне банке, проглашава ратно или ванредно стање.

Савезна скупштина се састоји из два дома: Већа република и Већа грађана (као у садашњем Уставу СРЈ). Своје одлуке доноси у дводомном

поступку одлучивања већином гласова свих посланика у сваком од већа. Мандат посланика у оба већа је четири године. У начину избора и саставу скупштинских домова треба задржати решења из постојећег устава.

Посланици Већа грађана бирају се на 65 000 бирача на општим изборима у републикама, а на основу јединственог савезног закона о изборима. Овај принцип избора коригује се уставном клаузулом о најмање 30 посланика у овом Већу из републике (као у чл. 80, ст. 2 постојећег Устава), што се практично односи само на Црну Гору.

Око овог решења постојећег Устава водиле су се велике јавне и стручне расправе, будући да оно знатно повређује уставно начело о једнакости грађана у федерацији. Ако се избор посланика у Веће грађана врши на основи 14 000 бирача у Црној Гори, произилази да је глас црногорског бирача готово пет пута вреднији од гласа бирача из Србије. Имајући на уму ову диспропорцију, овде се ипак задржава истоветно решење, јер оно, прво, омогућује динамичнији скупштински живот и, друго, олакшава избор Савезне владе и њен рад.

Посланици у овом Већу располажу слободним мандатом и без обзира на изборну јединицу у којој су изабрани заступају интересе заједнице као целине.

Посланици у Већу република (по 20 из сваке чланице) заступају интересе чланица у Савезној скупштини. Они, међутим, нису везани императивним мандатом, већ на основу препорука републичких скупштина делују самостално. Овај предлог мотивисан је истим разлозима као и предлог о најмањем броју посланика из једне републике у Већу грађана: он омогућава већу динамику скупштинског живота, у овом сучају максимално онемогућавајући вето представника једне републике у овом већу. Његови посланици бирају се на основу одговарајућих републичких изборних закона.

Будући да се ово Веће састоји од представника две републике, политички је оправдан досадашњи поступак да његове посланике бирају републичке скупштине. Али, овде би требало увести две уставне корекције у односу на досадашњу праксу. Прво, требало би увести уставну препоруку да састав сваке републичке делегације буде пропорционалан саставу републичке скупштине. Ако би чланице то прихватиле, избегле би се политичке манипулације око састава делегација какве су се догодиле у Србији 1993. и у Црној Гори 1998. године. Друго, треба увести уставну одредбу о трајном останку и деловању републичке делегације у овом Већу у трајању од четири године. Тиме би се предупредила блокада рада целе Скупштине (будући да она одлучује у дводомном поступку), која може да наступи

услед превремених избора у некој од чланица. (То се већ догодило након превремених избора за Скупштину Србије 1992, када се, због измена србијанског Закона о избору посланика у Веће република, делегација није благовремено формирала, па је тадашње Веће република обуставило свој рад у току неколико месеци).

Дводомни начин одлучивања у Савезној скупштини опредељују савезни законодавни поступак као *процес саодлучивања*. Ако се одлука у истоветном тексту предлога не донесе услед противљења једног од скупштинских домова, поступак одлучивања понавља се за годину дана, с тим што се у том периоду примењује постојећи закон. Уколико се неуспех у одлучивању по истом питању (предлагач у међувремену може да промени предлог одлуке) понови након годину дана, Савезна скупштина се распушта и расписују се нови избори у року од 60 дана.

Већа Савезне скупштине имају свог председника и потпредседника. Председник и потпредседник Већа република бирају се из републичких делегација и међусобно се замењују после две године. Председник и потпредседник Већа грађана бирају се жребом од кандидата које предлажу посланички клубови у овом Већу. Њихов мандат траје четири године.

Савезну скупштину може да распусти Председник Републике у случају да Скупштина није у стању да изгласа конструктивно неповерење Савезној влади.

Савезна скупштина има своје комисије и одборе. Један од разлога уставне одредбе о најмањем броју посланика у Већу грађана из републике (Црне Горе) садржан је у адекватном учешћу посланика овог Већа у раду скупштинских комисија и одбора. У свом раду комисије и одбори се обавезно консултују са Савезном владом и републичким владама.

Носиоци законске иницијативе у Савезној скупштини су: Савезна влада, савезни посланик из оба већа и гувернер Централне банке у области монетарне политике.

Савезну скупштину у њеном раду и овлашћењима може да замени Савезна влада само у случају ратног или ванредног стања. У том периоду Влада доноси акте са законском снагом, које након престанка ратног или ванредног стања престају да важе.

Председник Републике

Председник Република је особа од неподељеног јавног угледа у читавој земљи. У земљи он делује као политички неутрални ауторитет (*pouvoir neutre*), што је и најбоља препорука за представљање земље у

иностранству. Стога би требало да постоји уставна препорука да Председник Републике не буде личност из неке од странака. По себи се разуме да током обављања ове функције он/она не може да има неку другу јавну функцију или да обавља неку другу професионалну делатност.

Уставна улога и задужења Председника треба да буду слична онима који су дефинисани садашњим Уставом. Он потписује савезне законе и ратификационе инструменте за међународне уговоре, предлаже Скупштини мандатара Савезне владе, судије Уставног и Високог суда, Савезног тужиоца и гувернера Централне банке. Расписује изборе за Савезну скупштину и распушта је у случају неуспелог изгласавања конструктивног неповерења Савезној влади. Поставља и разрешава амбасадоре и обавља дипломатску комуникацију са страним земљама. За разлику од садашњег Устава, где тај институт не постоји, на све акте Председника Републике неопходан је премапотпис председника Савезне владе или ресорног министра. Ово не важи само у случајевима именовања савезног премијера и распуштања Савезне скупштине.

Председник Републике командује војском заједнице у рату и миру у складу са одлукама Врховног савета одбране. Чланови овог Савета су, поред Председника Републике, и председници република чланица. Радом тог тела руководи Председник Републике, а одлуке се доносе већином гласова.

Председника Републике бира Савезна скупштина већином гласова свих посланика у сваком од већа на период од пет година. Мандат председника је једнократан. Личност за кандидата предлажу посланички клубови Скупштине уз консултовање председника република-чланица и председника скупштина република-чланица.

Савезна скупштина може да предложи опозив Председника, и то у случају да већина посланика у сваком од домова сматра да је Председник прекршио Савезни устав. У том случају одговарајуће скупштинско веће покреће поступак за оцену деловања Председника Републике пред Савезним уставним судом, који доноси коначну одлуку о томе да ли је прекршио устав. Ово је решење из Устава Црне Горе (чл. 87, ст. 2 и 3) које је боље од одговарајуће одредбе о резрешењу Председника Републике у Савезном уставу (чл. 97, ст. 7). Оно онемогућава дискреционо поступање Скупштине у односу на Председника Републике и усмерено ја на правни карактер његове одговорности, за шта је меродавно само мишљење Суда.

Препоручује се да Председник Републике и председник Савезне владе не буду из исте републике, сем услед случајног периодичног подударања (због различитиог трајања мандата).

Савезна влада

Савезна влада представља кључни орган извршне власти у систему поделе власти, иако концепт извршне власти који се овде заступа подразумева с једне стране бицефалну извршну власт на савезном нивоу (Влада и Председник Републике као носиоци), а с друге, сарадњу у области спровођења савезних закона и других одлука између савезне и републичких влада. Ова два обележја савезне извршне власти, међутим, ни у ком случају не умањују значај и централно место Савезне владе у њеном уставном положају и задацима који одатле произлазе. Штавише, овде треба задржати основна уставна решења садашњег Устава, јер су она у суштини рационална. Проблем је у томе што су у досадашњој пракси извршне власти овде главну улогу неуставно играли други политички чиниоци.

Савезну владу, слично њеној данашњој уставној позицији, треба организовати по канцеларском моделу. Савезна скупштина бира и разрешава председника Владе као њеног мандатара на предлог Председника Републике. Мандатар је властан да састави Владу и одговара за њен рад. Његово разрешење или оставка повлачи оставку целе Владе. Председника владе по правилу кандидује странка или коалиција која је на савезним изборима у једној од република добила највише гласова. Да би се обезбедила скупштинска већина Владе, па тиме и њено стабилно управљање, претпоставља се да ће на савезним изборима за Веће грађана наступати међурепубличке страначке коалиције. Ово је нарочито важно за случај када странке из Црне Горе предлажу мандатара, јер подршка Влади посланика из Србије тада постаје одлучујућа.

Све чланове Владе бира мандатар самостално, што значи да се у том избору не руководи републичким критеријумима. Он је само дужан да за заменике ресорних министара изабере људе из друге републике у односу на ону одакле потиче министар. Инаугурација Савезне владе се обавља у оба скупштинска дома, док је за њено разрешење потребно гласање већине посланика у једном од домова.

Влада сама организује свој рад и доноси одлуке из оквира својих овлашћења, полазећи од колегијалног и ресорског принципа. Имајући у виду број савезних надлежности, Савезна влада ће имати 5 чланова. То су: премијер и министри правде, одбране, иностраних послова и финансија.

Основни задатак Владе је да утврђује и води унутрашњу и спољну политику, да предлаже и спроводи савезне законе и друге одлуке. Вршећи те послове, она је дужна да сарађује са органима извршне власти у републикама. Ово је новина у односу на дуални систем извршавања који

подразумева садашњи уставни систем (пракса је, насупрот томе, сасвим шаролика; док је федерација како-тако функционисала, извршни органи у републикама, пре свега у Србији, уређивали су својим подзаконским актима материју из надлежности Савезне владе, па чак и Савезне скупштине). Када је реч о спровођењу савезних прописа из домена искључиве савезне надлежнсти, Савезна влада сама доноси спроводбене акте (уредбе, одлуке и друге подзаконске акте) и преко својих тела врши одговарајућу управну делатност. Уколико она делегира нека од ових овлашћења на републичке извршне органе, она је дужна да прати начин извршења и помаже у томе репубичким органима. Савезна влада је, такође, дужна да прати и контролише спровођење савезних прописа из домена мешовитох надлежности, за које су уставно задужени извршни и управни органи република. У вођењу спољних послова Савезна влада се по правилу консултује са владама република.

Судски систем

Републике-чланице су одговорне за спровођење одлука и вршење права државне заједнице. Оне су дужне да својим судским системима у начелу обезбеде тростепеност одлучивања.

Судски органи државне заједнице Црне Горе и Србије су Савезни високи суд и Савезни уставни суд.

Савезни високи суд

Савезни високи суд одлучује:

1) о ванредном правном средству против одлуке суда републике-чланице, кад је реч о примени закона државне заједнице,

2) о ванредном правном средству против одлуке суда републике-чланице, уколико је таквом одлуком повређено основно право грађанина,

3) о законитости коначног управног акта органа државне заједнице,

4) о имовинском спору између државне заједнице и републике-чланице или самих република-чланица,

5) о изборном спору проистеклом из избора за органе власти државне заједнице.

Судије Савезног високога суда бира Савезна скупштна на предлог Председника Републике, а уз сагласност Правосудног савета, кога чине: по 3 посланика Већа република из сваке републике-чланице, министар правде државне заједнице, министри правде република-чланица, по 2 судије Врховног суда сваке републике-чланице, јавни тужилац сваке републике-чланице и по 1 адвокат из сваке републике-чланице државне заједнице. Правосудном савету председава, без права гласа, Председник Републике.

Председник Савезног високог суда је најстарији судија тога суда.

Савезни уставни суд

Савезни уставни суд одлучује:

1) о сагласности одредбе устава републике-чланице с уставом државне заједнице Црне Горе и Србије,
2) о сагласности закона државне заједнице с уставом државне заједнице,
3) о сагласности одредбе општег акта органа државне заједнице с уставом државне заједнице,
4) о сагласности закона републике-чланице с уставом државне заједнице,
5) о сукобу надлежности органа република-чланица и органа државне заједнице, као и војних и цивилних органа,
6) о уставној жалби због повреде основног права грађанина, извршене појединачним актом или радњом било органа државне заједнице, било републике-чланице. Уставну жалбу може поднети грађанин државне заједнице само онда кад је за заштиту свога права исцрпео сва правна средства, како пред органима републике-чланице, тако и пред органима државне заједнице,
7) о сагласности акта политичке странке или удружења грађана с уставом или законом државне заједнице. Уколико такву несагласност утврди, Суд може изрећи забрану рада странке или удружења, односно поништити неуставну или незакониту одредбу акта.
8) о одговорности Председника Републике за повреду устава државне заједнице,
9) о начелном питању заштите мањине.

Поступак пред Савезним уставним судом може да покрене:

грађанин чије је право повређено (т. 6), министар правде републике-чланице, или министар правде државне заједнице или јавни тужилац државне заједнице (т. 7), Савезна влада, влада републике-чланице или 10 посланика представничког тела републике-чланице или 10 посланика Већа република (т. 1-4), председник Врховног суда републике-чланице или председник Високог суда, односно влада републике-чланице или савезна влада (т. 5), Савезна скупштина (т. 8), као и Председник Републике (т. 9).

Савезни уставни суд има осам судија. По четири судије бирају Веће република и Веће грађана на предлог Председника Републике, а уз сагласност Правосудног савета. По четири судије морају бити из сваке републике-чланице. Мандат судије траје осам година. Сваке четврте године мења се половина судија. Најстарији судија Уставнога суда је председник тог суда.

Услови за судију Савезног уставног суда су: диплома правног факултета, положен правосудни испит, правничко искуство у раду од најмање 15 година и висок углед у правничкој професији.

Дислокација савезних установа

Претпоставља се да ће главни град државне заједнице бити Београд. Али, то не значи да ће у Београду бити концентрисане све савезне установе као што је до сада био случај. Неке од њих биће смештене у неком од градова Црне Горе. Дислокација савезних установа из главног града је честа пракса федерација и она има велико симболичко значење. За федерацију са само две федералне јединице ово је можда и значајније него у осталим савременим федерацијама.

Уравнотежење власти и питање одговорности

Систем власти у заједничкој држави мора бити уравнотежен како у вертикалној тако и у хоризонталној равни. Начин поделе надлежности између чланица и савеза, као и права и обавезе сарадње између савезних и републичких органа у извршној и судској области, који се овде предлажу, пружају гарантије да ће вишеструки односи у заједници – међусобни односи чланица, односи између чланица с једне и савеза с друге стране – бити и функционални и уравнотежени. Што се тиче међусобне сарадње, контроле и примерене равнотеже међу самим савезним органима, ту је кључно уставно питање о одговорности.

Овде устав треба да постави одређене механизме и инструменте који ће гарантовати одговорност свих уставних носилаца власти. Реч је о следећим механизмима и инструментима: избор и разрешење, питање о поверењу, институт премапотписа, посланичко питање члановима Владе и интерпелација. О некима од њих већ је било речи.

Савезну скупштину бирају грађани заједнице и републичке скупштине. Она се распушта само у два случаја: прво, уколико није у стању да у оба дома усвоји законски предлог, и то у другом кораку одлучивања; и друго, уколико није у стању да опозове Савезну владу у поступку конструктивног изгласавања неповерења.

Председника Републике бира Савезна скупштина, али може само да предложи његово разрешење и покрене одговарајући поступак. Коначну одлуку доноси Савезни уставни суд зато што је овакав скупштински предлог ваљан само уз образложење о томе да је Председник прекршио Устав. За његове акте (указе и исправе) саодговорност преузима Влада (председник и њени чланови) посредством премапотписа.

Најзад, најосетљивије је питање одговорности Владе, будући да се у њеним рукама концентришу најоперативнији државни послови и тиме потенцијално највећа политичка моћ. Поготово у канцеларском систему, какав се овде предлаже. Владу бира и разрешава Скупштина преко избора мандатара, а на предлог Председника Републике. Председник Владе је одговоран пред Скупштином за рад Владе, а чланови Владе су одговорни њему. Председник и чланови Владе морају одговарати на посланичка питања у оквиру унапред одређеног времена (*question time*). У сваком од скупштинских већа може се, посредством најмање 20 посланика, поставити питање поверења Влади и након расправе изгласати неповерење. Да би се влада опозвала, потребно је изгласавања неповерења у једном од скупштинских домова. Питање поверења може да постави и председник Савезне владе, о чему се Скупштина изјашњава са истим могућим исходом као и када сама постави то питање (као у чл. 103, ст. 3 и 4).

Али, за разлику од постојећих уставних решења, у оба случаја реч је о конструктивном изгласавању неповерења Влади од стране Скупштине, што значи да у Скупштини унапред мора да постоји алтернативни предлог новог мандатара Савезне владе. Уколико се тај услов не задовољи, Скупштина се може распустити актом Председника Републике, а нови избори се заказују за 60 дана. Тиме се, уз одговорност Владе, отвара и питање одговорности саме Скупштине.

Уставом, такође, треба регулисати и интерпелацију као још једно

моћно средство парламентарне контроле Владе, које не постоји у садашњем Уставу, а у пословницима скупштинских већа није добро регулисано. Интерпелацију поводом неког питања покреће одређени број посланика у једном или другом већу, након чега се води општа расправа. У случају незадовољавајућег одговора Владе, посланици могу да покрену гласање о неповерењу које може да доведе до пада Владе. И у овом случају примењује се механизам конструктивног неповерења.

Промене Савезног устава

Будући да последњу реч у поступку доношења Савезног устава имају грађани република, они треба да имају последњу реч и поводом промене неког његовог дела или устава у целини. Пошто се овде предлаже референдумско изјашњавање грађана у републикама, претходни поступак је нешто једноставнији у односу на решења из постојећег Устава. Предлог о промени устава могу да поднесу бирачи непосредно (100 000), најмање 30 посланика и Већу грађана, најмање 20 посланика у Већу република и Савезна влада (као у чл. 139, ст. 1 устава СРЈ). Предлог мора да прихвати већина посланика у сваком од већа Савезне скупштине. На референдуму о предлогу промена треба да се позитивно изјасни већина изашлих бирача у обе републике, с тим што је рефендум важећи само ако на њега изађе више од 50% укупног бирачког тела у републикама. Овим се коначна одлука о промени највишег акта државне заједнице препушта јединим носиоцима суверенитета, грађанима република чланица.

О аутворима

Бошко Мијатовић (1951) је доктор економских наука, редовно запослен у Економском институту, Београд. Председник је Програмског одбора и директор економских студија Центра за либерално-демократске студије. Основне области његовог интересовања су привредни систем, транзиција, макроекономска анализа, економска теорија. Објавио је књиге *Приватизација* (1993) и *Економија, политика и транзиција* (1998).

Драгољуб Поповић (1951) је доктор правних наука, бивши професор Правног факултета у Београду. Директор је Центра за унапређење правних студија у Београду и адвокат у Београду. Бави се историјом права, компаративним правом и уставним правом. Објавио је књиге *Оглед о одговорној влади* (1989), *Стварање модерне државе* (1994), *Прапочетак српског парламентаризма* (1996) и *Short Essays on Serbian Constitutional Problems* (1997).

Слободан Самарџић (1953) је доктор политичких наука, редовно запослен у Институту за европске студије, Београд. Директор је политичких студија Центра за либерално-демократске студије. Посебне области његовог истраживања су политички систем, савремени федерализам, модерна политичка мисао, Европска унија. Објавио је књиге *Идеологија и рационалност* (1984), *Демократија савета* (1987), *Југославија пред искушењем федерализма* (1990), *Принудна заједница и демократија* (1994), *Европска унија као модел наднационалне заједнице* (1998).